

ეს საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი ერთ-ერთია მწვანე ალტერნატივას მიერ მომზადებული ანალიტიკური ნაშრომებიდან, რომლებიც ქვეყნის მდგრადი განვითარებისთვის აქტუალურ საკითხებს ეხება. მისი მიზანია წამოწიოს საჯარო პოლიტიკის კონკრეტულ სფეროში გადაუდებლად გადასაჭრელი საკითხები და ხელი შეუწყოს დისკუსიას ქვეყნის მდგრადი ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისა და გარემოსდაცვითი მიზნების ჰარმონიულად მიღწევის გზებზე.

წარმოდგენილი ნარკვევი განკუთვნილია იმ ორგანიზაციებისა და პირებისთვის, რომლებიც იღებენ გადაწყვეტილებებს საქართველოს საჯარო პოლიტიკისა და მმართველობის საკითხებზე. ნაშრომი, ასევე, სასარგებლო იქნება მათთვის, ვინც ცდილობს ზეგავლენა მოახდინოს საქართველოს საჯარო პოლიტიკაზე, მისი გაუმჯობესების მიზნით.

This policy brief is also available in English

ატმოსფერული ჰაერის დაცვა საქართველოში: ინსტიტუციური მოწყობა და რეგულირების ინსტრუმენტები

რეზიუმე

ამ საჯარო პოლიტიკის ნარკვევში წარმოდგენილია საქართველოში ატმოსფერული ჰაერის დაცვასთან დაკავშირებული ეროვნული პოლიტიკის, საკანონმდებლო ჩარჩოს, მართვის მექანიზმებისა და ინსტიტუციური მოწყობის ძირითადი საკითხები. აქვე ასევე განხილულია ამ სფეროში არსებული ნაკლოვანებები, ბოლო წლებში განხორციელებული ინსტიტუციური და საკანონმდებლო ცვლილებების დადებითი და უარყოფითი მხარეები. ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის მართვის სისტემაში არსებული პრობლემატიკა წარმოჩენილია ევროკავშირში ამ სფეროში გამოყენებულ მართვის სისტემებთან შედარების გზით. დასასრულს, შემოთავაზებულია, თუ რა სახელმწიფო ფუნქციები, საკანონმდებლო, მარეგულირებელი და მართვის მექანიზმებია გასაძლიერებელი და განსავითარებელი ქვეყანაში ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის მართვის გაუმჯობესებისათვის.



Kingdom
of the Netherlands

დაფინანსებულია
საქართველოში ნიდერლანდების
სამეფოს საელჩოს მიერ

1. ატმოსფერული ჰაერის დაცვის პოლიტიკა

პირველი გარემოსდაცვითი სახელმწიფო პროგრამა, რომელიც საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა დამოუკიდებლობის პირობებში და საქართველოს პრეზიდენტმა დაამტკიცა (2000 წ.), ითვალისწინებდა ღონისძიებების განხორციელებას 2000-2004 წლების პერიოდისთვის¹. ამ დოკუმენტში ურბანულ დასახლებებში ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურება ერთ-ერთ პრიორიტეტულ გარემოსდაცვით პრობლემად განიხილებოდა.

საქართველოს იმდროინდელ მთავრობაში სათანადო პოლიტიკური ნების არარსებობის, ფინანსური რესურსების სიმცირის და სხვა ობიექტური თუ სუბიექტური მიზეზების გამო, გარემოს დაცვის პირველი ეროვნული პროგრამით გათვალისწინებული ღონისძიებების უმრავლესობა 2000-2004 წლებში რეალურად არ განხორციელებულა. შემდგომ პერიოდში კი, 2012 წლამდე ვერ მოხერხდა გარემოს დაცვის მეორე ეროვნული პროგრამის მიღება საქართველოს მთავრობის მიერ. ამ პერიოდში არ მიღებულა არც რაიმე სპეციფიკური პროგრამა ან სტრატეგია ატმოსფერული ჰაერის დაცვის სფეროში სახელმწიფოს, რომელიმე რეგიონის ან ქალაქის დონეზე.

საქართველოს მთავრობის მიერ გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე ეროვნული პროგრამის მიღება მხოლოდ 2012 წლის ინავარში გახდა შესაძლებელი. ეს პროგრამა ითვალისწინებს ღონისძიებების განხორციელებას 2012-2016 წლებში. გარემოს დაცვის მეორე ეროვნული პროგრამის დოკუმენტი ადასტურებს, რომ არსებული მონიტორინგის მონაცემების მიხედვით, ყველა იმ ქალაქში, სადაც სადამკვირვებლო ჯიხურია განთავსებული აღინიშნება ე. წ. „ძირითადი დამბინძურებლების“ (SO₂, NO₂, CO, ზესტაფონში - MnO₂) მიერ ფორმირებული კონცენტრაციების გადაჭარბება მათ დასაშვებ მნიშვნელობებზე. ჰაერის ხარისხთან დაკავშირებით პროგრამის გრძელვადიან მიზანს წარმოადგენს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ადამიანის ჯანმრთელობისა და გარემოსთვის უსაფრთხო ჰაერის ხარისხის უზრუნველყოფა. დოკუმენტის მიხედვით, ამ მიზნის მისაღწევად უახლოეს 5-წლიან პერიოდში

შემდეგი კონკრეტული შედეგები უნდა იქნეს მიღწეული:

მიზანი 1: მონიტორინგის არსებული ქსელის სრულყოფა და მისი ეტაპობრივი ავტომატიზაცია, რაც შესაძლებელს გახდის ატმოსფერული ჰაერის მდგომარეობის და მასზე ზემოქმედების ძირითადი ფაქტორების შეფასებას;

მიზანი 2: სამრეწველო გაფრქვევების შემცირება, საწარმოთათვის ახალი, მოწინავე, ენერგოდამზოგი ტექნოლოგიების დანერგვის ხელშეწყობის და გარემოზე ზემოქმედების ნებართვით განსაზღვრული მოთხოვნების შესრულების კონტროლის უზრუნველყოფის გზით.

მიზანი 3: საავტომობილო გაფრქვევების ეტაპობრივი შემცირება სათანადო მექანიზმების განხორციელებით საერთაშორისო პრაქტიკის და ადგილობრივ თავისებურებათა გათვალისწინებით.

მონიტორინგის სისტემის გასაუმჯობესებლად გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე ეროვნული პროგრამა ითვალისწინებს ჰაერის ხარისხის გამზომი ავტომატური სტაციონარული სადგურების ამოქმედებას საქართველოს ქალაქებში, ჰაერის ხარისხის მოდელირების პროგრამის დანერგვას, ასევე საზოგადოებისათვის ჰაერის ხარისხის დროული და იოლი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას ინტერნეტ პორტალის საშუალებით.

სამრეწველო გაფრქვევების შემცირების მიზნით პროგრამა ითვალისწინებს გარემოს დაცვის სამინისტროს შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულების შესაძლებლობის გაძლიერებას საწარმოო ობიექტებიდან გაფრქვევების ეფექტიანი ზედამხედველობის კუთხით. ხოლო საავტომობილო გაფრქვევების ეტაპობრივი შემცირებისათვის პროგრამა ითვალისწინებს ორ ღონისძიებას: (ა) სატრანსპორტო ნაკადების მართვის ოპოტიმიზაციას თბილისში; (ბ) საქალაქო და საქალაქთაშორისო საზოგადოებრივი ტრანსპორტის შემდგომ განვითარება/განახლებას და ამ სექტორში ნაკლებად დამბინძურებელი სატრანსპორტო საშუალებების დანერგვას, როგორცაა ელექტროტრანსპორტი და სხვა. აღსანიშნავია, რომ გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე ეროვნული პროგრამით გათვალისწინებული არ არის ისეთი ღონისძიებები, როგორცაა, მაგალითად, საავტომობილო საწვავის ხარისხის გაუმჯობესება, ნორმების დაწესება საგზაო ავტოსატრანსპორტო საშუალებებიდან მავნე ნივთიერებების

1 საქართველოს გარემოს დაცვის მოქმედებათა ეროვნული პროგრამა. საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო. აპრილი, 2000. პროგრამა შეიმუშავდა მსოფლიო ბანკის ფინანსური მხარდაჭერით.

გამონაბოლვებზე², ამგავრ ღონისძიებებს მნიშვნელოვანი ეფექტი ექნებათ საქართველოს ქალაქებში ჰაერის ხარისხის გაუმჯობესების თვალსაზრისით.

2. კანონმდებლობა ატმოსფერული ჰაერის დაცვის სფეროში

საქართველოს კანონი „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“³, რომელიც საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებულ იქნა 1999 წელს, წარმოადგენს მთავარ მარეგულირებელ საკანონმდებლო აქტს ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის მართვის სფეროში. „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ კანონი წარმოადგენს ე.წ. ჩარჩო კანონს, რომელიც განსაზღვრავს, თუ რა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები უნდა იქნეს მიღებული ქვეყანაში ჰაერის ხარისხის მართვის ცალკეული საკითხების დასარეგულირებლად. კერძოდ, კანონი „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“, მისი თავდაპირველი რედაქციით (1999 წ.), ითვალისწინებდა თანმდევი ხუთი საკანონმდებლო და 30-მდე კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის შემუშავებას და ამოქმედებას 2000-2003 წლებში. „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ კანონიდან გამომდინარე გარემოს დაცვის სამინისტრომ შეიმუშავა და დამტკიცდა 15 კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი.

უნდა აღინიშნოს, რომ „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ კანონი, რომელიც შემუშავდა გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს მიერ 1999 წელს, წარმოადგენდა პირველ მცდელობას მიეახლოებინა გარემოს დაცვის ამ სფეროში ნორმატიული აქტები და მოთხოვნები ევროკავშირის დირექტივებთან და სხვა ნორმატიულ აქტებთან. კანონი „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ (მუხლი 60, პირველი პუნქტი, „ზ“ ქვეპუნქტი), 1999 წლის რედაქციით) ითვალისწინებდა 2000 წლის 1 იანვრამდე საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულების მიღებას „ატმოსფერული ჰაერის

დაცვის სფეროში საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ღონისძიებათა დაგეგმვისა და განხორციელების ეტაპების შესახებ“. ასეთი ნორმატიული აქტი დღემდე არ შემუშავებულა და არ მოქმედებს საქართველოში. მუხლი და პუნქტი, რომელიც ითვალისწინებდა ამგვარი ნორმატიული აქტის მიღებას, ამოღებულ იქნა 2007 წელს კანონში შეტანილი ცვლილებებით.

აღსანიშნავია, რომ „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ კანონის მიღებიდან დღემდე ამ დოკუმენტში არაერთხელ შევიდა ცვლილება, კერძოდ - 2000, 2007, 2010 და 2011 წლებში. თუმცა, ეს ცვლილებები, უმეტეს შემთხვევაში, კანონში ასახავდნენ იმ ინსტიტუციურ ცვლილებებს და გადაადგილებებს, რასაც ადგილი ჰქონდა საქართველოს ხლისუფლებაში. მაგალითად, 2007 წელს კანონში შევიდა ცვლილებები⁴ იმის გათვალისწინებით, რომ 2004 წელს მოხდა გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს რესტრუქტურისა და მას ეწოდა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო. ასევე, 2011 წელს კიდევ ერთხელ მოხდა სამინისტროს რესტრუქტურისა და მას ეწოდა გარემოს დაცვის სამინისტრო, რამაც ასევე ასახვა ჰქოვა იმავე წელს „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ კანონში⁵. მნიშვნელოვანი ცვლილებები კანონის დახვეწასთან ან ატმოსფერული ჰაერის დაცვის სისტემის გასაუმჯობესებლად ამ პერიოდში არ განხორციელებულა.

3. ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის მართვის ძირითადი მექანიზმები და ინსტიტუციური მოწყობა საქართველოში

3.1 ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის ნორმები

„გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, გარემოს მდგომარეობის ხარისხობრივი ნორმები, მათ შორის, ჰაერის ხარისხის ნორმები, ანუ ზღვრულად დასაშვები კონცენტრაციები თითოეული მავნე ნივთიერებისათვის დგინდება 5 წელიწადში ერთხელ შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ. ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის ამჟამად მოქმედი ნორმები დამტკიცდა

2 საწვავის ხარისხის გაუმჯობესება და ნორმების დაწესება საგზაო ავტოსატრანსპორტო საშუალებებიდან მავნე ნივთიერებების გამონაბოლქვებზე გათვალისწინებულია ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში, რომელზეც საუბარი იქნება 3.4 თავში. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ეს ღონისძიებები არ შესულა გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე ეროვნულ პროგრამაში.

3 საქართველოს კანონი „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე N30(37), 1999. შეტანილია ცვლილებები საქართველოს 06/30/2000 N465ა, 12/14/2007 N5605, 11/12/2010 N3806, 03/11/2011 N4386 კანონებით.

4 „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე. 2007-12-14.

5 „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე. 2011-03-11.

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2003 წლის 24 თებერვლის #38/ნ ბრძანებით “გარემოს ხარისხობრივი მდგომარეობის ნორმების დამტკიცების შესახებ” საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2001 წლის 16 აგვისტოს #297/ნ ბრძანებაში დამატებების შეტანის თაობაზე”. ეს დოკუმენტი ემყარება ყოფილი საბჭოთა კავშირის პერიოდში მოქმედ სანიტარულ-ჰიგიენურ ნორმებს - Гигиенические нормативы ГН 2.1.6.1983-05 "Предельно допустимые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест". ამდენად, ფაქტიურად, საქართველოში დღეს მოქმედი ატმოსფერული ხარისხის ნორმები საბჭოთა კავშირში 1980-იან წლებში მოქმედი ნორმების იდენტურია.

კანონი „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ ითვალისწინებს ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის ნორმების ჰარმონიზაციას ევროკავშირის ჰაერის ხარისხის სტანდარტებთან. კერძოდ, კანონის მე-19 მუხლის მიხედვით, ატმოსფერულ ჰაერში მავნე ნივთიერებათა კონცენტრაციის ზღვრულად დასაშვები ნორმების მნიშვნელობები, სახეობები და ჩამონათვალი უნდა განისაზღვროს გარემოს დაცვის და ჯანმრთელობის დაცვის მინისტრების ერთობლივი ბრძანებით “ევროგაერთიანების საბჭოს “ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის შეფასებისა და მართვის შესახებ” 1996 წლის 27 სექტემბრის 96/62/EC დირექტივის შესაბამისად. მიუხედავად იმისა, რომ კანონი ითვალისწინებდა ბრძანების 2000 წლის 1 იანვრამდე დამტკიცებას, ამგვარი ნორმატიული აქტი დღემდე არ შემუშავებულა და არ მიღებულა.

3.2 სტაციონარული წყაროებიდან გაფრქვევების რეგულირება

საქართველოში, ისევე როგორც სხვა მრავალ ქვეყანაში, მათ შორის, ევროგაერთიანების ქვეყნებში, სტაციონარული წყაროებიდან ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურების შეზღუდვის მიზნით, დგინდება ამ წყაროებიდან ჰაერში მავნე ნივთიერებების გაფრქვევის ზღვრულად დასაშვები ნორმები. თუმცა, ამ ნორმების განსაზღვრის მეთოდოლოგია საქართველოსა და ევროკავშირში რამდენადმე განსხვავებულია. სტაციონარული წყაროებიდან გაფრქვევები ევროკავშირის ქვეყნებში რეგულირდება განსხვავებული მიდგომების გამოყენებით, როგორცაა „ინტეგრირებული“ მიდგომა და „საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნოლოგიების“ გამოყენება, მინიმალური მოთხოვნების დაწესება სპეციფიკური ტიპის საწარმოებისათვის და საზოგადოებისათვის ინფორმირება ევროკავშირში

დამაბინძურებლების გარემოში ემისიების და გადაადგილების რეესტრის საშუალებით.

ამ მიდგომისაგან განსხვავებით, საქართველოში კანონმდებლობით არ დგინდება გაფრქვევის ნორმები ცალკეული ტიპის საწარმოებისათვის მათი სპეციფიკიდან და ტექნოლოგიიდან გამომდინარე, არამედ გამოიყენება, ასე ვთქვათ, უნივერსალური მეთოდი/მიდგომა. ეს მიდგომა იმაში მდგომარეობს, რომ ნებისმიერი ტიპის საწარმოსათვის, რომელიც ექვემდებარება ეკოლოგიურ ექსპერტიზას (ეს არის ძირითადად საშუალო და დიდი მასშტაბის საწარმოები და მათი ჩამონათვალი განისაზღვრება კანონით “გარემოზე ზემოქმედების ნებართვების შესახებ”), გაფრქვევის ნორმა, ანუ გაფრქვევის დასაშვები რაოდენობა განისაზღვრება იმ პირობით, რომ დაბინძურების ამ წყაროდან და სხვა წყაროებიდან ერთობლივად გაფრქვეულ მავნე ნივთიერებათა კონცენტრაცია ატმოსფერული ჰაერის მიწისპირა ფენაში არ აღემატებოდეს ამ წყაროს ტერიტორიისათვის დადგენილი მავნე ნივთიერებათა კონცენტრაციის ზღვრულად დასაშვებ ნორმებს. ეს არის საბჭოთა პერიოდში შემუშავებული მიდგომა და თეორიულად, შეიძლება ითქვას, რომ გამართლებულია, რადგან მთავარ მიზნად ისახავს ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურების დაუშვებლობას იმ დონემდე, რომ საფრთხე შეექმნას ადამიანის ჯანმრთელობას. თუმცა, პრობლემები მის პრაქტიკაში რეალიზაციას უკავშირდება, რაც შემდგომში მდგომარეობს:

1. ამ მიდგომის რეალიზაცია მოითხოვს სახელმწიფო გარემოსდაცვითი ორგანოების მხრიდან საწარმოების გარემო ჰაერის ხარისხის რეგულარულ მონიტორინგს და ნებართვების პირობების კონტროლს, რისი საშუალებაც, ხშირ შემთხვევაში, სახელმწიფოს არ გააჩნია.
2. მართალია, კანონი „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ მოითხოვს, რომ “მავნე ნივთიერებების ზღვრულად დასაშვები გაფრქვევის ნორმების გაანგარიშებისას ორიენტაცია გაკეთდეს საუკეთესო ტექნოლოგიაზე”, როგორ უნდა განხორციელდეს ეს მოთხოვნა პრაქტიკულად, გაურკვეველი რჩება, რადგან არ არსებობს სათანადო მარეგულირებელი აქტები ან სახელმძღვანელო დოკუმენტები “საუკეთესო ტექნოლოგიების” განსაზღვრისათვის. ამასთანავე, საქართველოში არ არსებობს სახელმწიფო ან სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტები, რომლებიც რეგულარულად მუშაობენ ამგვარი ტექნოლოგიების განსაზღვრაზე.
3. ამ მიდგომით, გაფრქვევის ნორმები ყოველი ცალკეული საწარმოო ობიექტისათვის იანგარიშება თავად მეწარმე სუბიექტის მიერ და დასამტკიცებლად და ნებართვის მისაღებად წარედგინება გარემოს დაცვის სამინისტროს. მიდგომა არ მოითხოვს

მაკონტროლებელი სახელმწიფო ორგანიზაციებისაგან იმის ცოდნას და ძალისხმევას, თუ რა მოწინავე ტექნოლოგიები შეიძლება იქნეს გამოყენებული მოცემულ სიტუაციაში დაბინძურების მაქსიმალურად შესაზღვრად.

3.3 ატმოსფერულ ჰაერში მავნე ნივთიერებების გაფრქვევების სახელმწიფო კონტროლი

“ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ კანონის მიხედვით, სტაციონარული წყაროებიდან ჰაერის დაბინძურების სახელმწიფო კონტროლსა და ზედამხედველობას ახორციელებს გარემოს დაცვის სამინისტრო (მუხლი 41, პუნქტი 2). თუმცა, რეალურად ამ სამინისტროს ადამიანური რესურსები, ტექნიკური საშუალებები და საკანონმდებლო საფუძვლები, ატმოსფერულ ჰაერში საწარმოებიდან გაფრქვევების კონტროლის განხორციელების თვალსაზრისით, შეზღუდულია.

ჯერ კიდევ 2003 წელს გარემოს დაცვის მინისტრის ბრძანებით დამტკიცდა “ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურების სტაციონარული წყაროების შემოწმების გრაფიკის შედგენის წესი“, რომლის მიხედვითაც, ყოველწლიურად, მინისტრის ბრძანებით უნდა შედგენილიყო შემოწმების გრაფიკი. ამასთან ერთად, სამინისტროს შესაბამის სამსახურებს უფლება ენიჭებოდათ დამტკიცებული გრაფიკის გარეშე შემოწმებისათვის საწარმოო ობიექტები, თუ მიღებული იყო შეტყობინება მავნე ნივთიერებათა ავარიული გაფრქვევის შესახებ ან მიღებული იყო მოქალაქეთა წერილობითი შეტყობინება ატმოსფერული ჰაერის დაცვის კანონმდებლობის დარღვევის შესახებ.

ზემოთ აღნიშნულმა წესმა ვერ იმუშავა, რადგან ის წინააღმდეგობაში მოვიდა 2001 წელს მიღებულ კანონთან “სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ”, რომლის მიხედვით, მოსამართლის ბრძანების გარეშე მეწარმის საქმიანობის შემოწმება, მათ შორის, გარემოსდაცვით მოთხოვნათა შესრულების მდგომარეობის შემოწმება, შეუძლებელი გახდა. ამ წინააღმდეგობის გათვალისწინებით, ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურების სტაციონარული წყაროების შემოწმების გრაფიკის შედგენის წესი გაუქმდა 2007 წელს.

2005 წელს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებულ იქნა კანონი “გარემოს დაცვის სახელმწიფო კონტროლის შესახებ”, რომლის საფუძველზე გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სტრუქტურაში ჩამოყალიბდა სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება – **გარემოს დაცვის**

ინსპექცია. გარემოს დაცვის ინსპექციამ დაახლოებით ექვსი წელი იარსება და 2011 წლის იგი გაუქმდა; მის შემადგენლობაში ამ დროისთვის შედიოდა 300-მდე თანამშრომელი. გარემოს დაცვის სამინისტროში ჩამოყალიბდა ეკოლოგიური **ექსპერტიზისა და ინსპექტირების დეპარტამენტი**, რომლის შემადგენლობაში ამჟამად შედის **ინსპექტირების სამმართველო 9** თანამშრომელით. უნდა აღინიშნოს, რომ ინსპექტირების სამმართველოს უფლებამოსილებები შეზღუდულია გარემოს დაცვის ინსპექციასთან შედარებით, რადგან ეს უფლებამოსილებები კანონით კი არა, არამედ გარემოს დაცვის მინისტრის ბრძანებით არის დამტკიცებული. ამასთან, ინსპექტირების სამმართველოს საქმიანობის წესი ნათლად არ არის გასაზღვრული რაიმე მარეგულირებელი აქტით.

გარემოს დაცვის სამინისტროში შემავალი ინსპექტირების სამმართველოს ფუქციებს იმეორებს 2011 წელს **ენერგეტიკის და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს** შემადგენლობაში ჩამოყალიბებული **ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს მონიტორინგის დეპარტამენტი**. ეს სტრუქტურული ერთეული ახორციელებს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მოხმარების სახელმწიფო კონტროლს საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული “ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს მიერ სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების წესის” შესაბამისად⁶. ამჟამად, რომ ადგილი აქვს გარემოს დაცვისა და ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ფუნქციების გადაფარვას გარემოს, მათ შორის ატმოსფერული ჰაერის, დაცვის სფეროში სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების თვალსაზრისით.

3.4 ავტოსატრანსპორტო საშუალებებიდან ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურების რეგულირება

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საქართველოში ურბანულ ტერიტორიებზე ატმოსფერული ჰაერის მთავარ დამაბინძურებელს ავტოსატრანსპორტო საშუალებები წარმოადგენენ. ამის მიუხედავად, საქართველოს კანონმდებლობით ყველაზე მეტად

6 საქართველოს გარემოს დაცვის მინისტრის 2011 წლის 15 ივნისის №22 ბრძანება „საქართველოს გარემოს დაცვის სამინისტროს ეკოლოგიური ექსპერტიზისა და ინსპექტირების დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ“.

7 საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 11 აგვისტოს №313 დადგენილება „საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს მიერ სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ“.

დაურეგულირებელ სფეროს ბოლო წლების განმავლობაში სწორედ მოძრავი წყაროებიდან გაფრქვევები წარმოადგენს.

„ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ კანონის 49-ე მუხლის მიხედვით, ბენზინისა და დიზელის საწვავის ხარისხის ნორმები უნდა დგინდებოდეს ევროკავშირის კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნების გათვალისწინებით. ამ ნორმებს, საქართველოს გარემოს დაცვის და შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროებთან შეთანხმებით, უნდა ამტკიცებდეს საქართველოს სტანდარტების, ტექნიკური ტექნიკური რეგლამენტების და მეტროლოგიის სააგენტო ბრძანებით “ევროკავშირის კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნების გათვალისწინებით ბენზინისა და დიზელის საწვავის ხარისხის ნორმების საქართველოს ტერიტორიაზე გამოქმედდნ შემოღების თაობაზე”. ატმოსფერული ჰაერის დაცვის კანონი კრძალავს ისეთი ბენზინისა და დიზელის საწვავის საქართველოში იმპორტს, წარმოებას და მოხმარებას, რომლის ხარისხიც ამ ნორმატიული აქტით დადგენილ ნორმებს ვერ აკმაყოფილებს. კანონის თავდაპირველი რედაქციით (1999 წ.) ამ ნორმატიული აქტის მიღება გათვალისწინებული იყო 2000 წლის 1 იანვრამდე. 2007 წელს კანონში შესული ცვლილებების შედეგად, ნორმატიული აქტის მიღება გადავადდა 2011 წლის 1 ივლისამდე. ეს ნორმატიული აქტი დღემდე არ არის ამოქმედებული.

საწვავის ხარისხთან დაკავშირებით საქართველოში მოქმედებს მთავრობის 2004 წლის 31 დეკემბრის #124 დადგენილება საავტომობილო ბენზინის ხარისხობრივი ნორმების შესახებ, რომელშიც 7-ჯერ იქნა ცვლილებები შეტანილი 2005-2011 წლებში. ამ ცვლილებების მიხედვით, თითქმის ყოველ წელს ხდებოდა ბენზინის შედარებით მაღალი სტანდარტის ამოქმედების გადავადება. ამჟამად მოქმედი დადგენილების მიხედვით (ბოლო ცვლილება 2011 წლის დეკემბერში შევიდა) 2012 წლიდან საავტომობილო ბენზინზე საქართველოში ინერგება ახალი სტანდარტი, რომელმაც გარკვეულწილად უნდა შეზღუდოს ქვეყანაში მოხმარებულ ბენზინში ტყვიის, გოგირდის, არომატული ნახშირწყალბადებისა და ბენზოლის შემცველობა. საავტომობილო ბენზინის ხარისხის ნორმის შემდგომი გამკაცრება გათვალისწინებულია 2014 წლიდან.

მთავრობის მიერ 2011 წელს მიღებულ იქნა ასევე დადგენილება #449 დიზელის საწვავის ხარისხთან დაკავშირებით. ეს დადგენილება ითვალისწინებს 2014 წლიდან დიზელის საწვავში გოგირდის შემცველობის შემცირებას.

თუ საწვავის ხარისხთან დაკავშირებით მოქმედებს მარეგულირებელი ნორმატიული აქტი, უფრო რთულია მდგომარეობა ავტოსატრანსპორტო საშუალებებიდან მაგნე ნივთიერებების ემისიების ნორმების დადგენის თვალსაზრისით. ამ სფეროში, „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული ნორმატიული აქტებიდან ჯერჯერობით არცერთი არ არის მიღებული და ამოქმედებული საქართველოში.

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანებით (№1-1/1569) 2011 წლის 19 აგვისტოს დამტკიცდა ტექნიკური რეგლამენტი „ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა მიმართ წაყენებული ტექნიკური მოთხოვნები და ტესტირების მეთოდები, რომლებთან შესაბამისობის დადგენის მიზნითაც ტარდება გზისთვის ვარგისიანობაზე ტესტირება“. ეს ნორმატიული აქტი განსაზღვრავს სხვადასხვა კატეგორიის ავტოსატრანსპორტო საშუალებებისათვის გამოწვეულ ქვეშეშე ნახშირჟანგის (CO) მაქსიმალურ დასაშვებ ოდენობებს და ტესტირების მეთოდებს ევროკავშირის საბჭოს 96/96 EC დირექტივის „ავტოსატრანსპორტო საშუალებებისა და მათი მისაბმელების გზისთვის ვარგისობაზე ტესტირების შესახებ“ შესაბამისად. თუმცა, ამ რეგლამენტის ამოქმედება საავტომობილო სატრანსპორტო საშუალებების უმრავლესობისათვის საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების შესახებ კანონის 45¹ მუხლის მიხედვით გათვალისწინებულია 2013 წლის 1 იანვრიდან მხოლოდ⁸.

„საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების შესახებ“ კანონში 2004 წელს შეტანილი ცვლილებით, ყოველწლიური ტექდათვალიერება ნებაყოფლობითი გახდა. ეს ღონისძიება განხორციელდა იმისათვის, რათა აღმოფხვრილიყო ტექდათვალიერების კორუმპირებული სისტემა. საგზაო პოლიციის ინფორმაციით, 2004 წელს მხოლოდ 3%-მა გაიარა ნებაყოფლობითი ტექდათვალიერება. მსუბუქი ავტომობილების სავალდებულო ტექნიკური დათვალიერება შეჩერებულია 2013 წლამდე.

8 საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების შესახებ კანონის 45¹ მუხლის მიხედვით 2004 წლის 13 სექტემბრიდან 2013 წლის 1 იანვრამდე, ტექნიკური მდგომარეობის განსაზღვრის მიზნით, გზისთვის ვარგისობაზე სავალდებულო პერიოდულ ტესტირებას ექვემდებარება საქართველოს ტერიტორიაზე ექსპლუატაციაში არსებული და რეგისტრირებული ის სატრანსპორტო საშუალებები, რომლებთანაც ხორციელდება საერთაშორისო და ქვეყნის შიდა კომერციული გადაყვანა/გადაზიდვა, სახიფათო ტვირთის გადაზიდვა, ასევე სატრანსპორტო საშუალებები, რომელთაც 3 ტონა და მეტი ტვირთამწეობა აქვთ.

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ მსუბუქი ავტოსატრანსპორტო საშუალებებიდან, რომლებიც საავტომობილო პარკის 90% ზე მეტს შეადგენს, ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურების რეგულირება საქართველოში ბოლო წლების განმავლობაში არ ხორციელდებოდა და არც ამჟამად ხორციელდება. ამ მიმართულებით ცვლილებები მხოლოდ 2013 წლიდან არის მოსალოდნელი, რა დროისთვისაც გათვალისწინებულია ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გზისთვის ვარგისიანობაზე ტესტირების შესახებ ტექნიკური რეგლამენტის ამოქმედება.

3.5 ეკონომიკური ინსტრუმენტები

საქართველოში 1993-2005 წლებში მოქმედებდა სტაციონარული წყაროებიდან ატმოსფერულ ჰაერში მავნე ნივთიერებების გაფრქვევაზე გადასახადები. ეს წარმოადგენდა გარემოს დაბინძურებაზე გადასახადის ერთ-ერთ სახეობას და ვრცელდებოდა 200-მდე ნივთიერებაზე, რომელიც შესაძლოა საწარმოო ობიექტებიდან გაფრქვეულიყო ატმოსფერულ ჰაერში. ამ გადასახადებს რიგი ნაკლოვანებები გააჩნდა, გარემოს დაბინძურების შემცირების სტიმულირების თვალსაზრისით, რომელთა ანალიზი სცდება ამ დოკუმენტის მიზნებს. თუმცა, შეიძლება ითქვას, რომ ნაცვლად ამ ნაკლოვანებების გასწორებისა, 2005 წელს ახალი საგადასახადო კოდექსის მიღებით საერთოდ გაუქმდა ამგვარი გადასახადები. 2005 წელს მიღებული საგადასახადო კოდექსით გაუქმდა ასევე გარემოსდაცვითი გადასახადები საავტომობილო საწვავზე რომლებიც მოქმედებდა 1993 წლიდან.

უნდა აღინშნოს, რომ ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ კანონი 1999 წლის რედაქციით (თავი XII, მუხლი 46) ითვალისწინებდა ეკონომიკური ინსტრუმენტების გამოყენებას, როგორც ჰაერის ხარისხის დაცვის სტიმულირების ერთერთ მექანიზმს. ეს მუხლი ამოღებული იქნა 2007 წელს კანონში შესული ცვლილებებით.

დღეისათვის საქართველოში მოქმედებს იმპორტირებულ ავტომობილებზე აქციზის გადასახადი ავტომობილის ხნოვანების და ძრავის მოცულობის მიხედვით. ამ გადასახადების რეალური ზემოქმედება ავტომობილების იმპორტზე საქართველოში შესწავლილი არ არის. თუმცა, აშკარაა, რომ რაც უფრო “ახალგაზრდაა” ავტომანქანა, გადასახადი მით მეტია, რაც სტიმულს აძლევს უფრო მოძველებული ავტომანქანების (7-14 წლის) იმპორტს.

მსუბუქი ავტომობილების იმპორტირებისას გადაიხდება ასევე საბაჟო მოსაკრებელი, რომლის განაკვეთია 0.05 ლარი ავტომობილის ძრავის მოცულობის ყოველ კუბურ სანტიმეტრზე. ამას ემატება ამ თანხის 5 პროცენტი ავტომობილის ექსპლუატაციაში ყოფნის ყოველი წლისათვის. ამ გადასახადის ოდენობა იზრდება ავტომობილის ძრავის მოცულობის და წლოვანების მიხედვით. თუმცა, მისი მოცულობა იმდენად მცირეა აქციზის გადასახადთან შედარებით, რომ სწორედ ეს უკანასკნელი განსაზღვრავს მასტიმულირებელ ფაქტორს ავტომობილების შემენისას გადაწყვეტილების მიღებისთვის.

რამდენადაც ჩვენთვის ცნობილია, დღესდღეობით ქვეყანაში არსებული საავტომობილო პარკის უდიდესი ნაწილი 15 წელზე მეტი ასაკისაა. მოძველებული ავტომობილები კი, მეტად აბინძურებენ ატმოსფერულ ჰაერს.

3.6 ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის მონიტორინგი და სტაციონარული წყაროებიდან მავნე ნივთიერებათა გაფრქვევების სახელმწიფო აღრიცხვა

საქართველოში, კანონმდებლობის შესაბამისად, სახელმწიფო ახორციელებს ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის მონიტორინგს. კანონმდებლობის მიხედვით, სტაციონარული წყაროებიდან მავნე ნივთიერებათა გაფრქვევების მონიტორინგს უნდა ახორციელებდნენ საწარმოების მფლობელი კომპანიები, ანუ მეწარმე სუბიექტები თავად უნდა აწარმოებდნენ გაფრქვევების გაზომვას, აღრიცხვას და ანგარიშების მიწოდებას გარემოს დაცვის სამინისტროსათვის. სტაციონარული წყაროებიდან მავნე ნივთიერებების გაფრქვევების თვითმონიტორინგისა და ანგარიშგების წარმოების წესი და დოკუმენტაციის ფორმა განისაზღვრება ინსტრუქციით, რომელსაც ბრძანებით ამტკიცებს გარემოს დაცვის მინისტრი. რადგან საქართველოს საწარმოების უმეტესობას არ გააჩნია ატმოსფერულ ჰაერში გაფრქვევების გამზომი მოწყობილობები, ისინი, ძირითადად, გაფრქვევების რაოდენობას აფასებენ გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ

შემუშავებული განგარიშების მეთოდის გამოყენებით. საწარმოებიდან მიღებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, გარემოს დაცვის სამინისტროს ატმოსფერული ჰაერის დაცვის სამმართველო ყოველწლიურად აწარმოებს კრებსით ინფორმაციას საწარმოების, რეგიონების, ქალაქების და ეკონომიკის სხვადასხვა სექტორების მიხედვით ატმოსფერულ ჰაერში მავნე ნივთიერებების გაფრქვევების შესახებ.

რაც შეეხება ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის მონიტორინგს, ამ ფუნქციას გარემოს დაცვის სამინისტროს დაქვემდებარებული სტრუქტურა - გარემოს ეროვნული სააგენტო ახორციელებს ქვეყნის მასშტაბით. სააგენტოს შესაძლებლობები, ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის მონიტორინგის თვალსაზრისით, მეტად შეზღუდულია: დღეისათვის სააგენტო ჰაერის დაბინძურებაზე დაკვირვებას აწარმოებს ხუთ ქალაქში - თბილისში, ქუთაისში, ბათუმში, ზესტაფონსა და რუსთავში განთავსებული 7 სადამკვირვებლო ჯიხურის საშუალებით.

ატმოსფერული ჰაერის ხარისხზე დაკვირვების პუნქტების სიმცირე და სინჯების ლაბორატორიული ანალიზის სფეროში არსებული პრობლემები არ იძლევა საშუალებას შეიქმნას დამაკმაყოფილებელი სურათი საქართველოს დასახლებულ პუნქტებში ჰაერის ხარისხის თვალსაზრისით მდგომარეობის შესახებ.

კანონით „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ (მუხლი 20) ჰაერის მდგომარეობის მონიტორინგის სისტემა უნდა ფუნქციონირებდეს გარემოზე დაკვირვების სისტემის ფარგლებში, რომლის ფუნქციონირება უნდა რეგულირდებოდეს კანონით „გარემოს მდგომარეობაზე დაკვირვების (მონიტორინგის) სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონით. ეს კანონი ჯერ კიდევ 2000 წლის 1 იანვრამდე უნდა ყოფილიყო მიღებული. შემდგომში კანონის მიღება 2011 წლის 1 იანვრამდე გადაიდო. თუმცა, ეს კანონი დღესაც არ არის შემუშავებული.

ანალოგიურად, „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ კანონის მიხედვით (მუხლი 21),

9 საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის 2003 წლის 28 ივლისის ბრძანება #67 "დაბინძურების სტაციონარული წყაროებიდან ატმოსფერულ ჰაერში გაფრქვევების ფაქტობრივი რაოდენობის განსაზღვრის ინსტრუმენტული მეთოდის, დაბინძურების სტაციონარული წყაროებიდან ატმოსფერულ ჰაერში გაფრქვევების ფაქტობრივი რაოდენობის დამდგენი სპეციალური გამზომ-საკონტროლო აპარატურის სტანდარტული ჩამონათვალისა და დაბინძურების სტაციონარული წყაროებიდან ტექნოლოგიური პროცესების მიხედვით ატმოსფერულ ჰაერში გაფრქვევების ფაქტობრივი რაოდენობის საანგარიშო მეთოდის შესახებ" დებულების დამტკიცების თაობაზე".

ატმოსფერული ჰაერის მავნე ნივთიერებებით დაბინძურების დონეზე დაკვირვების პუნქტების მინიმალური სტანდარტული რაოდენობის, განლაგებისა და ფუნქციონირების წესები, აგრეთვე დაბინძურების დონის გაზომვის სტანდარტული მეთოდების ჩამონათვალი უნდა განსაზღვრილიყო ევროგაერთიანების საბჭოს "ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის შეფასებისა და მართვის შესახებ" 1996 წლის 27 სექტემბრის 96/62/EC დირექტივის შესაბამისად¹⁰. შესაბამისი ნორმატიული აქტი - გარემოს დაცვის მინისტრის ბრძანება - უნდა მიღებულიყო ჯერ კიდევ 2000 წლის 1 იანვრამდე. 2007 წელს „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ კანონში შეტანილი ცვლილებებით, ამ ნორმატიული აქტის მიღება 2011 წლის 1 ივლისამდე გადაიდო, თუმცა ეს ბრძანება დღესაც არ არის მიღებული.

3.7 საზოგადოების ინფორმირება და მონაწილეობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში

ევროგაერთიანების წევრ ქვეყნებში სახელმწიფო ორგანოები ვალდებული არიან, თუკი ჰაერის დაბინძურება კრიტიკულ დონეებს აჭარბებს, ამის შესახებ მოსახლეობას მიაწოდონ ინფორმაცია ტელევიზიის, რადიოს და გაზეთების საშუალებით¹¹. ტრანსსასაზღვრო დაბინძურების შემთხვევაში, სახელმწიფოები ვალდებული არიან კონსულტაციები აწარმოონ იმ ქვეყნებთან, საიდანაც სათავეს იღებს დაბინძურება. ევროგაერთიანების გადაწყვეტილება ინფორმაციის გაცვლის თაობაზე¹² განსაზღვრავს ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის შესახებ ინფორმაციის გაცვლისა და გავრცელების პროცედურებს.

საქართველოს კანონი „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ (მუხლი 51) აღიარებს, რომ ინფორმაცია ატმოსფერული ჰაერის მონიტორინგის შედეგებისა და ატმოსფერული ჰაერის მავნე ნივთიერებებით დაბინძურების შესახებ ღია და ხელმისაწვდომია საზოგადოებისათვის; თუმცა, ამ მოთხოვნის რეალიზაცია არ ხორციელდება. მოსახლეობისათვის ხელმიუწვდომელი რჩება რეალურ დროში ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურების შესახებ

10 აღნიშნული დირექტივა ძალადაკარგულია. იგი შეიცვალა ორი ახალი დირექტივით - 2008 წლის 21 მაისის 2008/50/EC დირექტივა „ატმოსფერული ჰაერის ხარისხი და უფრო სუფთა ჰაერი ევროპისთვის“ და 2004 წლის 15 დეკემბრის 2004/107/EC დირექტივა „ატმოსფერულ ჰაერში დარიშხანი, კადმიუმი, ვერცხლისწყალი, ნიკელი და პოლიციკლური არომატული ნახშირწყალბადები“.

11 Convergence with EU Air Protection Policies – Short Guide for ENP Partners and Russia. J Ruta Landgrebe, at all. European Communities, 2008.

12 Exchange of Information Decision (97/101/EC).

ინფორმაცია. არ ხდება მოსახლეობისათვის თუნდაც ჰაერის ხარისხის შესახებ იმ მწირი მონაცემების რეგულარული მიწოდება, რომლის შეგროვებასაც ახერხებს გარემოს ეროვნული სააგენტო საქართველოს ცალკეულ ქალაქებში. ასეთი ინფორმაცია ადვილად და ყოველდღიურად ხელმისაწვდომი უნდა იყოს სააგენტოს ან სამინისტროს ინტერნეტ გვერდზე. გარემოს ეროვნული სააგენტო ორჰუსის ცენტრის ინტერნეტ გვერდზე <http://aarhus.ge> პერიოდულად ათავსებს ყოველთვიურ საინფორმაციო ბიულეტენს “მოკლე მიმოხილვა საქართველოს გარემოს დაბინძურების შესახებ”. ბიულეტენი მოიცავს ინფორმაციას საქართველოს ზოგიერთ ქალაქში (თბილისი, ქუთაისი, რუსთავი) ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურების შესახებ საშუალო თვიური კონცენტრაციების მიხედვით. ეს ბიულეტენები ხშირად სამი თვის დაგვიანებით იდება მითითებულ გვერდზე. ამასთანავე, ამ გვერდის არსებობა ფართო საზოგადოებისათვის, ძირითადად, უცნობია.

3.8 ატმოსფერული ჰაერის დაცვის ღონისძიებათა დაგეგმვა და განხორციელება

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მნიშვნელოვან როლს უნდა ასრულებდნენ ჰაერის დაცვის ღონისძიებათა დაგეგმვასა და განხორციელებაში. „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ კანონის (მუხლი 42) თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები უფლებამოსილი არიან შეიმუშაონ და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოებს დასამტკიცებლად წარუდგინონ მათდამი დაქვემდებარებულ ტერიტორიებზე ატმოსფერული ჰაერის დაცვის სფეროში განსახორციელებელ ღონისძიებათა საკოორდინაციო გეგმები. ჩვენთვის უცნობია ფაქტები საქართველოს რომელიმე ქალაქში ან ადმინისტრაციულ ერთეულებში ასეთი გეგმების არსებობის შესახებ. ცნობილია, რომ 1999 წელს ქალაქ თბილისის მთავრობის მიერ მიღებულ იქნა დადგენილება დედაქალაქში ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის დაცვის ღონისძიებების შესახებ.

კონტროლი დადგენილების შესრულებაზე დაევალა ქალაქ თბილისის გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების რეგულირების კომიტეტს, რომელსაც ინფორმაცია სისტემატურად უნდა მიეწოდებინა მთავრობისათვის.

ფინანსური რესურსების და სათანადო პოლიტიკური ნების არარსებობის გამო, ამ დადგენილებით

გათვალისწინებული ღონისძიებების უმეტესობა არ განხორციელებულა. თუმცა, შემდგომ წლებში, მიუხედავად იმისა, რომ ავტოსატრანსპორტიდან ჰაერის დაბინძურებამ საგრძნობლად იმატა, თბილისის მთავრობას არ შეუძლებია რაიმე კონკრეტული გეგმა ამ პრობლემის მოსაგვარებლად. დოკუმენტში „თბილისში ათასწლეულის განვითარების მიზნები“, რომელიც თბილისის მერიამ გაეროს განვითარების პროგრამის დახმარებით 2007 წელს შეიმუშავა, აღნიშნულია, რომ ატმოსფერული ჰაერის დაცვის მიზნით, დედაქალაქში ტრანსპორტის მოძრაობა დარეგულირდება. თბილისში სატრანსპორტო ნაკადების მართვის გაუმჯობესება/ოპტიმიზაცია შესულია ასევე საქართველოს გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე ეროვნული პროგრამის (2012-2016 წწ) დოკუმენტში. სხვა ღონისძიება თბილისში ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით, არც ამ და არც სხვა რაიმე სტრატეგიულ დოკუმენტში გათვალისწინებული არ არის.

4. დასკვნები და რეკომენდაციები

4.1 დასკვნები

წინა თავებში წარმოდგენილი ინფორმაცია და ანალიზი გვაძლევს საფუძველს, დავასკვნათ შემდეგი:

- პირველი გარემოსდაცვითი ეროვნული პროგრამა, რომელიც საქართველოს მთავრობის მიერ 2000 წელს დამტკიცდა ავტოსატრანსპორტო საშუალებებიდან დაბინძურების პრობლემას ერთ-ერთ გარემოსდაცვით პრიორიტეტად განიხილავდა და ითვალისწინებდა გარკვეული ღონისძიებებს ამ პრობლემის გადასაჭრელად. თუმცა ფინანსური რესურსების სიმცირის და სხვა ობიექტური თუ სუბიექტური მიზეზების გამო გარემოს დაცვის პირველი ეროვნული პროგრამით გათვალისწინებული ღონისძიებების უმრავლესობა რეალურად არ განხორციელებულა და მათი რეალიზაცია დღესაც აქტუალურია.

საქართველოს მთავრობის მიერ გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე ეროვნული პროგრამის მიღება მხოლოდ 2012 წლის ინავარში გახდა შესაძლებელი. ამ პროგრამაში სხვა საკითხებთან ერთად (მონიტორინგის არსებული ქსელის სრულყოფა, სამრეწველო გაფრქვევების ეტაპობრივი შემცირება) კვლავ შევიდა პირველი ეროვნული პროგრამით გათვალისწინებული და განუხორციელებელი ისეთი ღონისძიებები, როგორცაა საზოგადოებრივი ტრანსპორტის, მათ შორის ელექტროტრანსპორტის განვითარება და სატრანსპორტო ნაკადების მართვის ოპტიმიზაცია. თუმცა, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ

მხოლოდ ამ დნისძიებებმა მოგვცეს სასურველი შედეგი თუკი არ მოხდება ქვეყანაში არსებული საავტომობილო სატრანსპორტო საშუალებების საშუალო ასაკის შემცირება, საავტომობილო საწვავის ხარისხის შემდგომი გაუმჯობესება, მკაცრი ნორმების დაწესება სატრანსპორტო საშუალებებიდან მავნე გამონაბოლქვებზე და ამ ნორმების პრაქტიკაში განხორციელება, რაც არ არის გათვალისწინებული გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე ეროვნულ პროგრამაში.

- საქართველოში ატმოსფერული ჰაერის დაცვასთან დაკავშირებულ საკანონმდებლო ჩარჩოში მრავლადაა ე.წ. თეთრი ლაქები და ჰაერის ხარისხის მართვის ზოგიერთი საკითხი დაურეგულირებელია.
- მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაცია „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ კანონში დეკლარირებულია ერთ-ერთ მთავარ მიზნად, ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანი ნაბიჯები არ გადადგმულა ბოლო ათი წლის განმავლობაში. რეალობაში, ბევრი მუხლი, რომელიც ევროკავშირის კანონმდებლობასთან და ნორმებთან ჰარმონიზაციას ითვალისწინებდა, ბოლო წლებში ამოღებული იქნა კანონიდან.
- „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ კანონში ბოლო წლებში შესული ცვლილებები ჰაერის ხარისხის მართვის სისტემის გაუმჯობესებაზე არ იყო მიმართული, არამედ უმეტეს შემთხვევაში, კანონში ასახავდნენ იმ ინსტიტუციურ ცვლილებებს და გადაადგილებებს, რასაც ადგილი ჰქონდა საქართველოს ხლისუფლებაში. ხშირი ინსტიტუციური ცვლილებები და ამასთან დაკავშირებით ცვლილებების შეტანა კანონებში, არ უწყობს ხელს კანონმდებლობის პატივისცემას და აღსრულებას საზოგადოების, კერძო სექტორის და თავად კანონის აღმასრულებელი ორგანოების მხრიდან.
- ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის მართვის მექანიზმები, რომლებიც მოქმედებს საქართველოში, ნაკლებად ეფექტურია ჰაერის დაბინძურებისაგან დაცვის თვალსაზრისით. ზოგიერთი მექანიზმი, რომელიც მოქმედებს მოწინავე ქვეყნებში ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის დაცვის სფეროში, საქართველოში არ გამოიყენება. მათ შორის, საქართველოში, მაგალითად, არ გამოიყენება საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნოლოგიების განსაზღვრის მიდგომები გარემოზე ზემოქმედების ნებართვების გაცემისას, ასევე არ გამოიყენება ატმოსფერულ ჰაერში გაფრქვევებზე გადასახადი, საწვავზე გადასახადი მავნე ნივთიერებების შემცველობის მიხედვით და ა.შ. არსებული სააქციზო გადასახადი ავტომობილებზე კი, მოძველებული (7-14 წლის) ავტომობილების იმპორტს აძლევს სტიმულს, რაც კიდევ უფრო ზრდის ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურების პრობლემას.

- 2011 წელს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროში ჩატარებული რეფორმების შედეგად შესუსტდა გარემოს დაცვის სამინისტროს როლი გარემოს დაბინძურების სახელმწიფო კონტროლის (ინსპექტირების) განხორციელების თვალსაზრისით. ამავე რეფორმების შედეგად, ადგილი აქვს სტაციონარული წყაროებიდან გაფრქვევების სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუტების ფუნქციათა გადაფარვას გარემოს დაცვის და ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროებს შორის. ამასთან, ამ ორივე ინსტიტუტის ადამიანური რესურსები და ტექნიკური შესაძლებლობები კონტროლის ეფექტურად განხორციელებისათვის შეზღუდულია.
- საქართველოში ატმოსფერული ჰაერის დაცვის სისტემის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პრობლემას ავტოსატრანსპორტიდან ჰაერის დაბინძურების რეგულირების მექანიზმების გამოუყენებლობა წარმოადგენს. მსუბუქი ავტოსატრანსპორტო საშუალებებიდან, რომლებიც ქვეყანაში არსებული ავტოპარკის 90%-ზე მეტს შეადგენს. ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურების რეგულირება საქართველოში ბოლო წლების განმავლობაში არ ხორციელდებოდა და არც ამჟამად ხორციელდება. ამ მიმართულებით ცვლილებები მხოლოდ 2013 წლიდან არის მოსალოდნელი, რა დროისთვისაც გათვალისწინებულია ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ შემუშავებული ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გზისთვის ვარგისიანობაზე ტესტირების შესახებ ტექნიკური რეგლამენტის ამოქმედება.
- ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის მონიტორინგის სისტემა სუსტად არის განვითარებული; ხოლო ის მწირი ინფორმაცია, რომელსაც გარემოს ეროვნული სააგენტო აგროვებს ჰაერის ხარისხის შესახებ საქართველოს ზოგიერთ ქალაქში, არ არის დროულად ხელმისაწვდომი საზოგადოებისათვის.
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს არ შესწევთ უნარი შეიმუშაონ და განახორციელონ ატმოსფერული ჰაერის დაცვის ადგილობრივი გეგმები.

4.2 რეკომენდაციები

- საქართველოს მთავრობამ უნდა განიხილოს, მიზანშეწონილია, თუ არა ევროკავშირის სტანდარტებზე და ნორმებზე გადასვლა ამ ეტაპზე და შეძლებს, თუ არა ქვეყანა ამ სტანდარტების დაცვას მოკლე და საშუალოვადიან პერიოდში. ამ კითხვაზე პასუხის გასაცემად, უნდა ჩატარდეს გარკვეული ანალიზი და შემუშავდეს შესაბამისი სტრატეგია შემდგომი მოქმედებებისთვის; ატმოსფერული ჰაერის დაცვის კანონის იმ მუხლების იგნორირება, ამოღება ან შესრულების გადავადება, რომლებიც ევროკავშირის

კანონმდებლობასთან და ნორმებთან ჰარმონიზაციას ითვალისწინებს - არ არის სწორი მიდგომა.

- უნდა გაძლიერდეს გარემოს დაცვის სამინისტროს როლი და შესაძლებლობები, რათა უწყებამ გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემისას განსაზღვროს, თუ რა საუკეთესო ეკონომიკურად ხელმისაწვდომი ტექნოლოგიები შეიძლება გამოიყენოს მეწარმემ ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურების დაბინძურების შესამცირებლად. ამ შესაძლებლობების განვითარებისთვის სამინისტრომ შესაძლებელია მიიღოს სათანადო ტექნიკური დახმარება ევროკავშირისაგან, სადაც არსებობს "საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნოლოგიების" განსაზღვრისა და გამოყენების ცოდნა და მრავალწლიანი გამოცდილება.

- უნდა გაირკვეს და გაიმიჯნოს გარემოს დაცვის და ენერჯეტიკის და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროებში არსებული მაკონტროლებელი სტრუქტურების როლი, უფლებები და პასუხისმგებლობები სტაციონარული წყაროებიდან ატმოსფერულ ჰაერში მავნე ნივთიერებების გაფრქვევების კონტროლის სფეროში. აუცილებელი იქნება მაკონტროლებელი სტრუქტურის დაკომპლექტება სათანადოდ მომზადებული კადრებით ან არსებული კადრების კვალიფიკაციის ამაღლება და ტექნიკური აღჭურვა ინსპექტირების სათანადო დონეზე საწარმოებლად.

- ავტოტრანსპორტიდან ჰაერის დაბინძურების შემცირების მიზნით, მიზანშეწონილია იმპორტზე სააქციზო გადასახადის სტრუქტურის შეცვლა იმგვარად, რომ სტიმული მიეცეს შედარებით ნაკლები ხნოვანების ავტომობილების და საწვავის მოხმარების თვალსაზრისით, უფრო ეკონომიური ავტომობილების იმპორტს. შემდგომ ეტაპზე უნდა განისაზღვროს ავტომობილებიდან გაფრქვევების ნორმები და აიკრძალოს ისეთი ავტომობილების იმპორტი, რომლებიც ამ ნორმებს ვერ აკმაყოფილებენ. ამასთან ერთად, უნდა აღდგეს ავტომობილებიდან გაფრქვევების სავალდებულო შემოწმების პრაქტიკა და განისაზღვროს ინსტიტუტი, რომელიც იქნება პასუხისმგებელი ავტოტრანსპორტიდან ატმოსფერულ ჰაერში გაფრქვევების კონტროლზე ქვეყანაში.

- უნდა გაძლიერდეს გარემოს დაცვის სამინისტროს სისტემაში შემავალი გარემოს ეროვნული სააგენტოს ტექნიკური შესაძლებლობები ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის მონიტორინგის წარმოების მიზნით ისეთ ქალაქებში, როგორცაა: თბილისი, რუსთავი, ქუთაისი, ბათუმი, ზესტაფონი და სხვა. მონიტორინგის შედეგად მიღებული ინფორმაცია ამ ქალაქებში ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის შესახებ, რეგულარულად უნდა მიეწოდებოდეს მოსახლეობას ან ხელმისაწვდომი

უნდა იყოს გარემოს დაცვის სამინისტროს ან გარემოს ეროვნული სააგენტოს ინტერნეტ გვერდზე, დაყოვნების გარეშე.

- შესაბამისმა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა გარემოს დაცვის სამინისტროსთან თანამშრომლობით უნდა შეიმუშაონ და განახორციელონ ატმოსფერული ჰაერის დაცვის გეგმები იმ დასახლებულ პუნქტებში, სადაც ეს პრობლემა მწვავედ დგას. საბოლოო ჯამში, ასეთი გეგმების შემუშავებას და რეალიზაციას გადამწყვეტი მნიშვნელობა უნდა ჰქონდეს ჰაერის ხარისხის მართვის გაუმჯობესებაში ქვეყნის მასშტაბით.

გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები წარმოადგენს
მისი ავტორის მოსაზრებებს, გამოხატავს მწვანე ალტერნატივას
პოზიციას და არ შეიძლება განხილულ იქნეს საქართველოში
ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს შეხედულებათა ამსახველად.

© მწვანე ალტერნატივა, 2012

თბილისი, 0179,
ფალიაშვილის ქ.#27/29, II სართ.
ტელ: (995 32) 222 38 74; 229 27 73
ფაქსი: (995 32) 222 38 74
GREENALT@GREENALT.ORG
WWW.GREENALT.ORG